

可持续发展立法研究

季安照¹, 袁靖华²

(1. 浙江大学 人口与发展研究所, 浙江 杭州 310028; 2. 浙江传媒学院 影视艺术学院, 浙江 杭州 310018)

[摘要] 环境与发展是可持续发展的两大主题,可持续发展致力于平衡环境保护与经济社会发展两者之间的关系。可持续发展法是国家制定或认可的有关保障可持续发展的原则、规则或制度的总称,其基本原则包括生态原则、节约原则和公平原则。环境法、经济法和社会法是可持续发展法的三大主干。近年来,国外尤其是发达国家都加大了可持续发展立法力度,建立了许多行之有效的可持续发展法律制度。我国也出台了一些与可持续发展密切相关的法律,初步建构了我国可持续发展法律框架体系。我国可持续发展立法的当务之急是推动可持续发展入宪或制定可持续发展基本法,同时加快环境、经济和社会领域的立法进程。

[关键词] 可持续发展;可持续发展法;立法

Study on Legislation of Sustainable Development

Ji Anzhao¹, Yuan Jinghua²

(1. Institute of Population & Development, Zhejiang University, Hangzhou 310028, China;
2. TV & Movie Arts Department, Zhejiang Communication & Media College, Hangzhou 310018, China)

Abstract: The idea of sustainable development originated from environmental protection. A series of international conferences and related international organizations have spurred the popularization of strategy of sustainable development in the world. The theme of sustainable development is environment and development. In the final analysis, the issue of environment and development is actually the relationship between human and nature. The essence of sustainable development lies in the balancing of the relationship between environmental protection and the development of economy and society. The implementation of sustainable development strategy calls for the protection by the sound legal system. Rectifying the concept and basic principles of sustainable development law is a prerequisite for studying the legislation of sustainable development. Sustainable development law refers to a joint body of the state-formulated or confirmed legal principles, rules and system involving sustainable development. This concept features two major obvious characteristics, namely, integration and relative independence.

The three major parts of sustainable development law include environmental law, economic

[收稿日期] 2007-03-09

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[基金项目] 浙江省哲学社会科学规划课题资助项目(07CGXW004 YBQ)

[作者简介] 1. 季安照,男,浙江大学人口与发展研究所博士研究生,主要从事移民法、可持续发展法、刑法研究; 2. 袁靖华,女,浙江传媒学院影视艺术学院教师,浙江大学传媒与国际文化学院博士研究生,主要从事传播与文化研究。

law, and social law. Some contents of constitutional law, civil and commercial law, criminal law, administrative law, and litigation law, which have to do with sustainable development, need to be included in the jurisprudence of sustainable development. Sustainable development law has three basic principles, namely, those of ecology, economy and equity (3Es). Being the embodiment of natural principle in the social legal system, ecological principle is the foundation of sustainable development law. Economical principle is to deal with the conflict between the finity of nature and the infinity of human demand. Equitable principle includes the horizontal equity among contemporaries while taking future generations' interests and rights into consideration.

International sustainable development law is made up of international treaties, declarations, agendas and conventions about global environment and development. Sustainable development legislation in China must abide by international treaties that we have joined, and we must fulfill international obligations concerned. Foreign countries, especially developed countries, have established many effective sustainable development legal systems. Sustainable development legislation in China needs to introduce some overseas legal systems concerned and reach the international level as soon as possible.

By now China has also promulgated large numbers of laws closely related to sustainable development, and an elementary sustainable development legal system has come into being. At the same time, early sustainable development legislation in China emphasizes particularly on economic development, whereas environmental and social legislation is not sufficient. To further improve the sustainable development legal system in China, lawmakers must amend the Constitution or constitute the basic law of sustainable development so as to make environmental, economic and social laws harmonious. On the other hand, lawmakers also need to speed up environmental, economic and social legislation. In the field of environment, the aim of environmental legislation should be replaced by the priority theory; the basic law of environment be passed, and the laws of water, air, land and forest be perfected. In the field of economy, circular economy law should be made, and Tax Law, Insurance Law, etc. be amended. In the field of society, population legislation should be modified, and social security law, and so on should be enacted and strengthened.

Key words: sustainable development; sustainable development law; legislation

传统发展模式取得了举世瞩目的成就,同时也付出了沉重的代价,特别是二战以来,人口猛增、资源枯竭、环境污染和贫富两极分化等问题日益凸显。美国社会学家艾尔·巴比指出,就很多方面来说,20世纪并不是人类最好的年代。在20世纪,人类经历了两次世界大战、经济大萧条、冷战、核威胁、环境破坏,以及恐怖主义的蔓延,人们缺乏安全感并感到抑郁^[1]。为摆脱这种困境,人类进行了不懈的努力和探索,提出了一些对策。可持续发展是其中最有影响力和代表性的理论,并逐渐被世界各国所接受。目前,可持续发展已从一种理论思潮上升为国家的一项基本战略,进而掀起了一场席卷全球的社会变革运动。实施可持续发展战略,必须要有健全的法律作为保障。本文将围绕如何建立健全我国可持续发展法律体系作一些初步探讨。

一、可持续发展的由来和本质

1962年,美国生物学家莱切尔·卡逊女士发表了《寂静的春天》一书,吹响了环境保护运动的号角。1972年,联合国在瑞典斯德哥尔摩召开了人类环境会议,这次会议被认为是可持续发展的第一座里程碑。会后,联合国成立了环境规划署。1983年,联合国成立了环境与发展委员会;1987年,以挪威首相布伦特兰夫人为主席的联合国环境与发展委员会在《我们共同的未来》研究报告中明确提出了可持续发展概念——既满足当代人需求,又不危及后代人满足其需求能力的发展。1992年,联合国在巴西里约热内卢举行环境与发展大会,这次会议被认为是可持续发展的第二座里程碑,也是世界进入可持续发展时期的标志。会后,联合国成立了可持续发展委员会。2002年,联合国在南非约翰内斯堡召开了可持续发展世界首脑会议,这次会议被认为是可持续发展的第三座里程碑。

由此可见,可持续发展思想滥觞于环境保护,一系列国际会议的召开和相关国际组织的成立,加快了可持续发展战略在全球的推广。可持续发展的主题是环境与发展。环境与发展问题,归根结底是人与自然的关系问题。关于人与自然的关系,有三种代表性观点:一是乐观派,主张人定胜天。随着科技的不断进步,环境的极限将被不断突破,人口与经济可以无限增长。二是悲观派,认为人是宇宙之癌。人口与经济的增长已经逼近了环境的极限,必须实现人口与经济的零增长,否则将导致整个生态环境的崩溃。三是折中派,主张天人合一。只要人类需求不超出生态系统承载能力,人与自然就能和谐共处。可持续发展理论属折中派,它试图在环境保护与经济社会发展之间寻求一种平衡。有人认为可持续发展观以人类利益为中心,偏离了环境保护的宗旨;也有人认为它过于侧重环境保护,是不切实际的幻想。笔者以为,在现阶段,要求人类作为自然界的普通一员,摒弃“以人为本”的理念,实现生命平等,时机尚不成熟;而发展经济、改善生活品质也不能毫无节制,不能损坏人类赖以生存的环境基础。因此,为解决自然环境有限性和人类需求无限性的矛盾,缓和环境与发展的紧张关系,以立法方式强制推行可持续发展战略,是人类最明智也最有效的选择。

二、可持续发展立法需厘清的两个理论问题

可持续发展是横跨哲学、经济学、社会学、法学等多个学科的课题。就法学而言,可持续发展研究已突破环境法而深入到了经济法、社会法,甚至宪法、民商法、刑法、行政法和诉讼法等法域,并形成了“可持续发展法”这一法学范畴。但法学界对可持续发展法的理解,如各种概念、原则等各执一词,没有达成构建可持续发展法律体系所应有的共识。因此,厘清可持续发展法的概念及其基本原则,消除一些模糊认识,对可持续发展立法研究具有重大的理论和现实意义。

(一)可持续发展法的概念

国外可持续发展法研究领域的领军人物塞格认为,可持续发展法(SDL)既是一些新兴法律原则和法律文件的总称,又是一条“填隙规则”(interstitial norm),即为了当代人和后代人的利益,整合相互冲突的环境、社会 and 经济发展规则,使其和谐一致^{[2]365}。国内对可持续发展法概念的代表性观点有:(1)否定说,即不接受“可持续发展法”这一概念,认为可持续发展是所有立法的一种指导思想 and 基本原则,整个法律体系都要贯彻可持续发展的精神。在此意义上,并不存在专门的可持续发展立法^{[3]64}。(2)肯定说,即认可并使用可持续发展法这一概念,主要有两种主张:一是狭义说,认为可持续发展法是一个独立的法律部门,至于属于哪一个法律部门,又有不同见解。有人认为可持续发展法属于经济法,属于重要的经济法律部门^{[4]445-453}。又有人认为可持续发展法实际上就是广义

的环境法或可持续环境法^{[5]56}。二是广义说,认为可持续发展法是对传统法的整合和创新。可持续发展法律以可持续发展思想为指导,以法律生态化的理念对整个传统法律制度进行全方位的扬弃和整合,促进传统法律制度向可持续发展法律制度变迁,并按照可持续发展战略的要求,进行可持续发展法律制度的创新^{[6]108-109}。

笔者对此持肯定说。加强对可持续发展法概念的研究,有利于可持续发展法学理论的发展,有利于可持续发展立法的不断完善,也有利于可持续发展立法的国际交流与合作。可持续发展法是指国家制定或认可的有关保障可持续发展的原则、规则或制度的总称。可持续发展法具有两个显著特征:(1)综合性。可持续发展法不是一个独立的法律部门,它既不同于环境法,也不等于经济法,而是由与可持续发展有关的法律规范组成的有机联系的统一整体。“狭义说”否定了可持续发展法的综合性特征,缩小了可持续发展法的范围。(2)相对独立性。可持续发展法不是一国的整个法律体系,而是与市场经济法律体系、人权法律体系等并列且内容有交叉的分支体系。可持续发展法具有自身相对独立的调整对象和范围,即主要调整环境与经济社会发展之间的关系。因此,环境法、经济法和社会法既是法律家族中的“新贵”,也是可持续发展法的三大支柱。宪法、民商法、刑法、行政法和诉讼法等传统公法和私法中的有些内容间接与可持续发展有关,有些则与可持续发展无关。“广义说”忽视了可持续发展法的相对独立性,扩大了可持续发展法的外延。

(二) 可持续发展法的基本原则

可持续发展法的基本原则是制定和适用可持续发展法的最重要准则。国外学者提出了公共环境秩序、可持续、承载力、生态恢复、生物多样性、自然遗产共有、脆弱生态限制发展、区域规划、文化遗产、可持续城市环境、自然审美价值和环境意识等一些基本原则^{[7]65}。根据笔者对可持续发展法的界定,可持续发展法应确立以下三项基本原则:

一是生态原则。生态原则是自然界规律在社会法律中的直接反映,也是可持续发展法的立法基石。地球不是取之不尽、用之不竭的“聚宝盆”,环境具有有限性。生态原则包括两层涵义:(1)环境承载力有限。环境承载力是指一个生态系统维持一定人口和其他生命的能力。人类活动必须维持在环境承载力范围内,避免对环境造成不可逆的损害。(2)环境同化力有限。环境同化力是指一个生态系统吸收废物的能力。人类活动必须维持在环境同化能力范围内,避免对环境造成不可逆的损害。

二是节约原则。节约原则是生态原则的派生原则。环境具有有限性,而人的需求和欲望却具有无限性,缓解两者之间的矛盾只有一个办法——厉行节约,反对浪费。节约原则包括两层涵义:(1)节约资源。环境承载力是有限的,使用可再生资源的速度应小于或等于其再生速度,对非再生资源应进行最有效率的使用。(2)防止污染。环境同化力是有限的,废物的产生和排放速度应不超过环境吸纳或同化的速度。节约原则要求人类实施清洁生产和绿色消费,转变经济增长方式,节制人的非基本物质需要。

三是公平原则。可持续发展法确立的公平原则突破了传统法的藩篱,将公平延伸到后代人。公平原则包括两层涵义:(1)代内公平,即当代人之间的横向公平。代内公平要求消灭贫困,缩小地区差异,满足全社会成员的基本需要和较好生活愿望,赋予每个人公平的生存发展权。(2)代际公平,即世代人之间的纵向公平。代际公平要求任何一代人都不能处于支配地位,不能出现“生态赤字”,各代人都享有同样的选择发展的机会和权利,本代人不能因自身的发展和需求而损害后代人赖以生存和发展的资源环境基础。

三、可持续发展立法现状

可持续发展立法可上溯至 20 世纪六七十年代兴起的环境保护立法。1992 年召开联合国环境

与发展大会以后,各国一致承诺把可持续发展作为未来共同的发展战略,可持续发展立法的范围也从环境领域逐步扩展到了经济和社会领域。

(一) 国际可持续发展立法

全球可持续发展目标的实现,有赖于国际可持续发展法的制定和遵守。国际可持续发展法内容广泛,涉及国际投资、国际贸易和公平竞争,涉及自然资源保护、生物多样性和气候变化,还涉及人类生存权、发展权和环境权等基本人权。国际可持续发展法的渊源主要是有关全球环境与发展方面的国际公约、宣言、议程、协议及惯例等。据不完全统计,迄今为止,涉及可持续发展的全球性法律文件达数百份,地区性国家集团以及国家之间的文件更难以计数。其中,我国加入的有关可持续发展的国际公约有气候变化框架公约、生物多样性公约、防治荒漠化公约、保护臭氧层维也纳公约、控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约、濒危野生动植物物种国际贸易公约、文化和自然遗产保护公约、保护和促进文化表现形式多样性公约等数十个。我国可持续发展立法必须与已加入的这些国际公约相衔接,切实履行国际义务。

(二) 国外可持续发展立法

近年来,各国普遍加强了可持续发展立法活动,如纳米比亚通过了一个关于可持续发展的宪法修正案,爱沙尼亚制定了《可持续发展法》,日本颁布了《循环型社会形成推进基本法》等。当前,发达国家已建立了大量行之有效的可持续发展法律制度,例如:战略环境评估制度——发达国家的环境影响评估越来越趋向于战略层次,因为项目层次的环境影响评价不能完全地考虑环境影响的累积效应,无法从资源配置和规划的高度加以避免;环境公益诉讼制度——环境公益诉讼不要求原告受到一定的损害,只要有导致公益性环境权益和生态平衡发生危险或损害的行为,任何人都可以提起诉讼,包括国家、公民、法人以及其他社会团体;循环经济制度——传统经济是资源、产品、废弃物单向流动的线性经济,循环经济的生长模式是资源、产品、再生资源;排污许可证交易制度——排污许可证交易能够有效地控制超总量排污,避免排污价格扭曲,实现产品或服务的外部成本内部化;动物福利制度——“生命平等”伦理观进入法律领域,禁止人类虐待动物,保障动物福利,维护人类怜悯、正直等基本情感利益。我国可持续发展立法需要大胆借鉴国外有关制度,尽快与国际接轨。

(三) 我国可持续发展立法

1994年,我国政府发布了《中国21世纪议程》,提出2000年前后初步建立与可持续发展有关的法规体系。目前,我国在环境领域共制定了二十余部法律,包括环境保护法、海洋环境保护法、水污染防治法、大气污染防治法、固体废物污染环境防治法、环境噪声污染防治法、放射性污染防治法、环境影响评价法、森林法、草原法、矿产资源法、土地管理法、水法、水土保持法、海域使用管理法、野生动物保护法、防洪法、防震减灾法和防沙治沙法等。经济领域的立法最为频繁,制定了反垄断法、清洁生产促进法、电力法、煤炭法、节约能源法、可再生能源法、反不正当竞争法、渔业法、农业法和畜牧法等数十部法律。相比而言,社会领域的立法较薄弱,仅有人口和计划生育法、工会法、残疾人保障法、未成年人保护法、妇女权益保障法、就业促进法、劳动合同法和矿山安全法等几部法律。除法律之外,国务院及其有关部门和地方人大与政府也制定了大量与可持续发展有关的法规或规章。

从我国可持续发展立法现状来看,经济优先的立法倾向十分突出,环境和社会立法仍较为薄弱。在环境立法方面,现行环境法律本身存在位阶不高、立法目的二元化、部门立法以及处罚力度不够等缺陷;在社会立法方面,社会保障法律体系还没有形成,立法层次低下,多数是以“条例”、“暂行条例”、“规定”和“办法”等形式发布,法律效力较低。可以说,我国的环境和社会问题很大一部分

是由于法律不健全、制度设计不合理造成的。

四、对我国可持续发展立法的几点建议

我国学术界对可持续发展立法的范围存在不同意见。有人认为可持续发展法律体系包括区域发展和城乡建设法、环境保护法、自然保护法、自然资源法、能源法、灾害防治法、发展计划和科学技术法、人口及社会保障法等八个方面^{[5]57}。也有人认为可持续发展法律体系应从宪法、环境资源法、民事、经济、社会保障法、刑法、行政法、诉讼法、科技法以及国际条约等七个方面构建^{[8]66-67}。还有人认为可持续发展立法重点是人力资源法、自然资源法、环境保护与污染防治法、发展规划法等^{[9]7-8}。笔者认为建立健全我国可持续发展法律体系,需要重点加强以下立法:

一是可持续发展入宪或制定可持续发展基本法。我国现行环境、经济和社会等法律之间经常发生碰撞和冲突,这是一些法律执行不力的重要原因之一。因此,我国可持续发展立法首先要统一环境法、经济法和社会法等原本冲突的立法精神,把环境保护和社会公平摆在与发展经济同等重要的位置,降低发展经济的环境和社会成本。为此,有两种立法方案:其一,通过一项宪法修正案,专门规定可持续发展有关问题,并把环境权明确列为公民的基本权利。宪法是一个国家的根本大法,具有最高的法律效力。可持续发展入宪,既为可持续发展立法提供了宪法依据,还能够警醒国人,增强公民可持续发展意识。其二,制定可持续发展基本法。可持续发展基本法应明确规定生态、节约和公平原则,并将其贯穿于环境、经济和社会等领域,确保这些领域的各项制度处于相互协调和支持的状态,以实现经济效益、社会效益和环境效益的统一。

二是进一步完善环境立法。我国环境问题已成为影响经济、制约社会、涉及政治的大问题。近年来,“洋垃圾”、“松花江污染”等事件更加显现了现行环境法律的尴尬与无力,我国环境法律需要进行根本性修改。首先,环境立法的目的应采取“优先论”。环境立法目的有一元论和二元论之分,一元论以保护环境为唯一目的,二元论以发展经济和保护环境为并行目的。我国现行环境法律属于二元论,二元论的好处在于不致因保护环境而拖累经济的发展,但坏处是不能一心一意、只能三心二意地保护环境^[10]。可持续发展是建立在经济活动必须遵从生态规律基础之上的,当发展经济与保护环境两种价值相互冲突、不可兼得时,立法应优先选择保护环境。其次,制定环境基本法。建议在《环境保护法》的基础上制定环境基本法,内容应包括立法目的、适用范围、基本原则、环境权利和义务、职责分工、基本制度、法律责任等。环境基本法的制定将有利于统领和指导水、土地、大气、废物和噪音等单行法律,从而避免出现部门利益冲突、多头管理和职责缺乏等弊端。最后,完善环境单行法。根据环境基本法的总体要求,参考国外立法经验,修改完善有关水、土地、大气、动物、森林、草原、矿产、能源、废物和噪音等单行法律。需要指出的是,在条件成熟时,我国应当借鉴法国、德国和瑞典等国家立法例,及时制定环境法典。依据环境的系统性和环境问题的相互关联性来构建环境法典是一种国际潮流,法典化将增强法律的确定性、可知性、易传授性和适用性^{[11]73}。

三是进一步完善经济立法。我国经济立法应着眼于推动经济发展模式转变。经济立法的重点在于:(1)循环经济立法迫在眉睫。我国资源和环境状况难以支撑高消耗、高污染、低效率的粗放型增长方式,制定循环经济法,以法律的形式推动循环经济发展十分必要。通过建立生产者责任延伸、重点单位监管、循环经济标准和定额、评价与考核、统计计量等各项制度,促使低消耗、低污染、高效率的节约型发展方式尽早形成。(2)修改税法、保险法等经济法律。调整所得税、消费税、资源税,开征物业税、遗产税、赠与税和二氧化硫、水污染、噪声、固体废物以及垃圾税等环境税。建立环境污染责任保险制度,对重大污染、高风险、位于敏感地区的行业以及生产危险化学品的企业,实行强制保险。

四是进一步完善社会立法。可持续发展不只是保护环境,也不只是调整经济发展模式,还是一次深刻的社会变革运动。人口过剩、失业、饥荒、犯罪、通货膨胀、政府和企业的欺诈、虐待儿童、偏见和歧视、环境污染、吸毒等问题,仅仅依靠科技是没有办法解决的,真正的解决之道在于如何组织和运作社会事务^{[11]-2}。社会立法的重点在于:(1)完善人口立法,控制人口数量,提高人口素质。我国人口具有数量众多且素质偏低的特点。现行的人口法律强调公民生育方面的权利和义务,而提高人口素质方面的制度还不健全。建议进一步完善有关计划生育、教育、科学文化、卫生保健、体育和食品安全等方面的法律。(2)加强社会保障立法。我国社会保障覆盖面低,尤其是农村社会保障体制还没有真正建立起来。从国际普遍做法来看,社会保障都是立法先行,没有立法就缺乏强制性,缺乏强制性就弱化了社会保障的公平性和普遍性。建议加快制定社会保险、社会救助和社会福利法等社会保障法律,废除城乡二元结构的社会保障体制,建立一元化的覆盖全社会的社会保障制度,保障公民的基本生活权利,维系社会稳定。

此外,与可持续发展有关的民事、刑事、行政和诉讼等法律制度,也需进行相应的变革和创新。囿于篇幅,不再一一展开。

[参 考 文 献]

- [1] [美]艾尔·巴比:《社会研究方法基础》,邱泽奇译,北京:华夏出版社,2002年。[Earl Babbie, *The Basics of Social Research*, trans. by Qiu Zeqi, Beijing: Huaxia Publishing Co., Ltd., 2002.]
- [2] Marie-Claire Cordonier Segger & Ashfaq Khalfan, *Sustainable Development Law: Principles, Practices, and Prospects*, New York: Oxford University Press, 2004.
- [3] 王全兴、樊启荣:《可持续发展立法初探》,《法商研究》1998年第3期,第58-65页。[Wang Quanxing & Fan Qirong, A Tentative Exploration of Sustainable Development Legislation, *Studies in Law and Business*, No. 3(1998), pp. 58-65.]
- [4] 李长健:《新编经济法通论》,北京:中国民主法制出版社,2004年。[Li Changjian, *The New General Theory of Economic Law*, Beijing: China Democracy and Legal Press, 2004.]
- [5] 蔡守秋:《论加强可持续发展的法制建设》,《中国人口·资源与环境》1998年第4期,第56-60页。[Cai Shouqiu, Research on Strengthening Sustainable Developmental Legal System, *China Population, Resources and Environment*, No. 4(1998), pp. 56-60.]
- [6] 陈泉生:《可持续发展法律初探》,《现代法学》2002年第5期,第108-110页。[Chen Quansheng, A Tentative Exploration of Sustainable Development Law, *Modern Law Science*, No. 5(2002), pp. 108-110.]
- [7] Michael Decleris, *The Law of Sustainable Development General Principles*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000.
- [8] 徐辉、黎万和:《试论构建我国可持续发展法律制度体系》,《武警学院学报》2007年第1期,第65-67页。[Xu Hui & Li Wanhe, On Constructing China's Law System of the Sustainable Development, *Journal of The Chinese People's Armed Police Force Academy*, No. 1 (2007), pp. 65-67.]
- [9] 周亚越:《论中国可持续发展立法构建》,《当代法学》2001年第2期,第6-8页。[Zhou Yayue, On Sustainable Development legislation in China, *Contemporary Law Review*, No. 2 (2001), pp. 6-8.]
- [10] 周珂:《洋垃圾涌入与法律的踟蹰》,《法制日报》2007年1月25日,第3版。[Zhou Ke, Overseas Garbage Pollution versus Weak Law, *Legal Daily*, 2007-01-25, 3rd page.]
- [11] 李挚萍:《可持续发展原则基石上的环境法典化——瑞典环境法典评析》,《学术研究》2006年第12期,第69-74页。[Li Zhiping, Environmental Protection Legislated on the Basic Principle of Sustainable Development: A Comment on the Environment Law of Sweden, *Academic Research*, No. 12 (2006), pp. 69-74.]